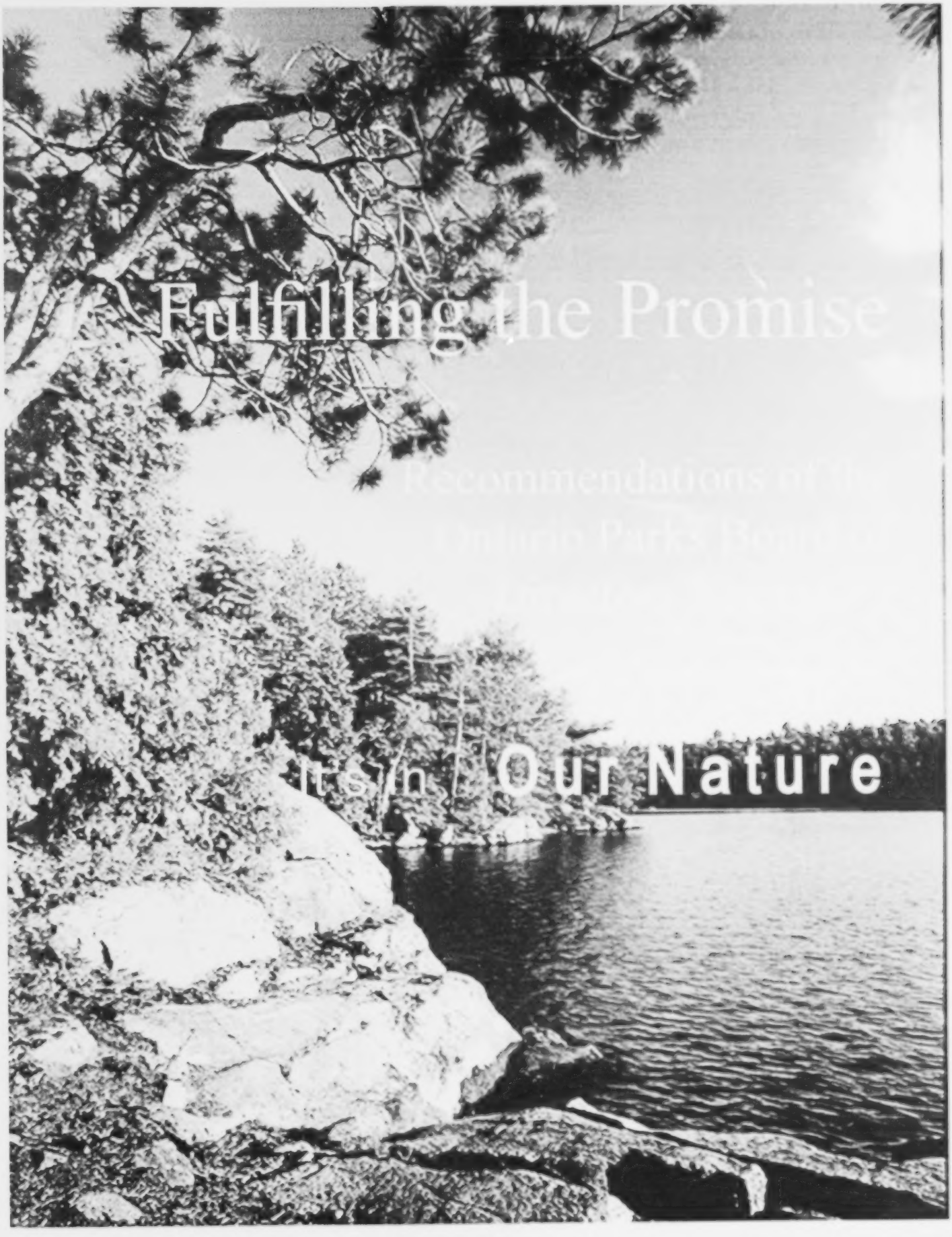
Fulfilling the Promise
It's in Our Nature

TABLE OF CONTENTS

Introduction	1
Summary of Board Recommendations	1
Background	2
Methodology	3
Board Recommendation 1 - Structure of Protected Areas Legislation	4
Board Recommendation 2 – Guiding Principles and Objectives	5
Board Recommendation 3 – Classes and Zones	10
Board Recommendation 4 – Wilderness Areas	11
Board Recommendation 5 – Planning and State of Protected Areas Reporting	12
Board Recommendation 6 – Industrial Use Prohibitions and Exceptions	14
Board Recommendation 7 – Other Permitted Uses	15
Board Recommendation 8 – Administration and Enforcement	16
Board Recommendation 9 - Algonquin Provincial Park	19
Board Recommendation 10 - Concerns of Aboriginal Communities	20
Appendix 1 – Organizations and Individuals Who Make Presentations to the Ontario Parks Board of Directors	21
Appendix 2 – Ontario Parks Board of Directors List of Members	22

FULFILLING THE PROMISE
RECOMMENDATIONS OF THE ONTARIO PARKS BOARD OF DIRECTORS REGARDING IT'S IN OUR NATURE

Introduction

The *Provincial Park Planning and Management Policies* approved in 1978 made Ontario a leader and a model for protected area policy and legislation in North America. However, much has changed in conservation science since that time, and Ontario no longer leads. This review of parks and protected areas legislation is an opportunity for Ontario to recapture its former position of leadership – to develop protected areas legislation that is a model for Canada and the world. As a basis for new protected areas legislation the eight legislative proposals set out in *It's in Our Nature* go a great distance towards achieving that goal.

The Board endorses the legislative proposals, but makes a number of suggestions for improved clarity and effectiveness. In particular, the Board recommends additions to promote the effective application of ecological integrity as the guiding principle for the planning and management of provincial parks and conservation reserves.

This report includes: a summary of the Board's Recommendations; sections describing the background for the legislative review and the methodology the Board used to develop its recommendations; and ten Board Recommendations.

Summary of Board Recommendations

Key recommendations are summarized as follows:

- Conservation reserves should be retained as distinct and separate from provincial parks, and these important differences guaranteed in one comprehensive act entitled *The Ontario Provincial Parks and Conservation Reserves Act*;
- Ecological integrity should be imbedded in the new Act and its application made manifest by including: a dedication; a purpose; a definition; an objective; a management principle, indicators and consideration in government decisions about lands near protected areas.
- Enhanced administrative and enforcement powers should be provided to optimize efficiency and enable protection of ecological integrity.
- Application of "Areas of Concern" and other flexible approaches to protection should be emphasized for conservation reserves, but the power to apply natural area zoning policies should be retained.

- The scientific and education role of protected areas should be recognized, and the tourism objectives should apply to conservation reserves, as well as provincial parks.
- Recognizing the abundance of water in Ontario, an aquatic class of provincial park should be recognized in legislation
- The Wilderness Areas Act is redundant and should be rescinded. But first, the 10 areas under this act should be evaluated through a consultation process, then regulated as provincial parks, or conservation reserves, or revert to Crown land.
- "Management Direction" should be required for all protected areas, with legislation providing an appropriate balance between rigour and flexibility, using public reporting as a tool to promote accountability.
- The Board supports the prohibitions on industrial activity in MNR's legislative proposals and proposed exceptions for essential access roads and utility corridors, but guidance should be included as tc where these roads and corridors may be allowed.
- Other "permitted uses" should be addressed in regulations or policy, as appropriate;
- The current approach to hunting should be continued whereby hunting is prohibited except where allowed by regulation in provincial parks, and allowed in conservation reserves, except where prohibited by regulation (with consideration for public safety and ecological integrity).
- Algonquin Provincial Park is unique, faces exceptional challenges and is too complex to be addressed through this legislative review. The Board recommends that the Minister initiate an independent review of Algonquin Provincial Park within one year, with the review considering the park's role in the protected areas network, park management practices, and the park's legislative and governance framework.
- The Act should respect aboriginal rights and interests and MNR should seek opportunities to reflect that respect through policy and program initiatives.

Background

The current Provincial Parks Act dates from 1954. While it has been amended over time, the Act does not reflect the leadership that Ontario assumed in the 1970s. The conservation reserve protected area designation established through a regulation under the Public Lands Act in 1994 provided a flexible and popular new way to protect land with low intensity use and management. However, the Public Lands Act does not provide a sound legislative basis for ensuring protection, a concern that has grown with the number of conservation reserves.

Since the ground breaking *Provincial Park Planning and Management Policies* were approved in 1978 – with a park system planning framework, defined park classification and zoning, and uses policies – there have been advances in conservation science. There is broader understanding and appreciation of the role protected areas play in conserving biodiversity, mitigating climate change, and acting as ecological benchmarks in the broader landscape. In particular, the importance of size, connections between protected areas and ecological integrity have been recognized. We know that "islands of green" are not sustainable. In southern Ontario the natural landscape has become fragmented and stressed by urban and rural development. In northern Ontario, continued resource development poses challenges.

Public and stakeholder understanding and support of protected areas, eco-tourism and the demand for recreation have increased, while wilderness has become rarer. Protected areas are often seen as bastions of peace and tranquility in an increasingly hectic world. Too, the health benefits of outdoor recreation are now widely recognized. The challenge for Ontario's protected areas legislation is to recognize these realities and strike the right balance.

The Board commissioned a review of the best legislative practices of other jurisdictions. This research revealed that many jurisdictions are addressing the same issues but none, including Canada with the new National Parks Act, has drafted a model of legislation that sets the new standard. This legislative review offers an opportunity for Ontario to reassert its leadership and develop legislation that will ensure our provincial parks and conservation reserves are protected effectively for decades to come. The Board urges the Minister to consider our recommendations and seize this opportunity.

Methodology

The Ontario Parks Board of Directors is a public advisory committee established by the Minister of Natural Resources under authority of an Order in Council. The Board consists of a Chair and eleven members who come from different geographical regions of Ontario, and have a range of backgrounds and interests. The Board provides advice to the Minister about Ontario's parks and protected areas. The Minister requested the Board to provide advice about legislative proposals used as a basis for a review of Ontario's parks and protected areas legislation. In developing recommendations the Board:

- Met seven times and held three telephone conference calls;
- Invited provincial treaty organizations and provincial stakeholders to make presentations to the Board at meetings held in Toronto on October 14 and 15, 2004 and Thunder Bay on November 25 and 26, 2004 (refer to Appendix 1 for a list of those who presented to the Board);

- Ensured that Board members attended each of the nine open houses the Ministry of Natural Resources held during its 60-day consultation period;
- Was provided with copies of all input received by the Ministry of Natural Resources during consultation;
- Commissioned a report about "best practices" found in the protected areas legislation of other jurisdictions.

In developing its recommendations the Board learned much about Ontario's protected areas network, its legislative foundation and the role these protected areas play. It heard from a number of stakeholders with a diversity of views about how protected areas should be managed and what should be included in legislation. Through discussions and exploration of options the Board's views evolved. A consensus developed that protection of ecological integrity should be the main priority and cannot be accomplished exclusively within protected area boundaries.

Board Recommendation 1 - Structure of Protected Areas Legislation

The Board recommends that:

- Conservation reserves should be retained as distinct and separate from provincial parks, and these important differences guaranteed in one comprehensive act entitled *The Ontario Provincial Parks and Conservation Reserves Act*;

- *The Wilderness Areas Act should be rescinded once the 10 areas that are outside provincial parks or conservation reserves are evaluated and, through public consultation, a determination is made to regulate them as provincial parks or conservation reserves, or let them revert to Crown land (see Board Recommendation 4);*

- *The Kawartha Highlands Signature Site Park Act, Algonquin Provincial Park Extension Act and the Algonquin Forestry Authority Act should continue as separate acts with appropriate linkages or references to the Ontario Provincial Parks and Conservation Reserves Act.*

Commentary

In making this recommendation the Board is cognizant of concerns expressed by some stakeholders that conservation reserves should not become de facto provincial parks. These stakeholders believe and the Board agrees the more flexible approach to permitted uses in conservation reserves should be maintained. The Board believes that the differentiation between provincial parks

and conservation reserves can and should be maintained effectively within the scope of one act. One act for all provincially managed protected areas will emphasize that together provincial parks and conservation reserves constitute a protected areas network. It will also bring clarity for the public and managers and eliminate duplication. The alternative – separate acts for provincial parks and conservation reserves – would be more cumbersome and not provide the same level of understanding and clarity.

Board Recommendation 2 – Guiding Principles and Objectives

The Board supports Legislative Proposals 1 and 2 but recommends that the Act be organized to include a dedication statement, purpose statement, objectives, a management principle and a definition of ecological integrity, as follows:

Dedication Statement

Ontario's provincial parks and conservation reserves are hereby dedicated to the people of Ontario for their benefit, inspiration, education, health, and enjoyment, and they shall be managed and maintained so as to sustain their ecological integrity and leave them unimpaired for future generations.

> ***MNR Legislative Proposal 1 (Principles)***
>
> *Include in legislation fundamental principles to guide the management of protected areas:*
>
> - *Protected areas are dedicated to the people of Ontario.*
> - *Protection and maintenance of ecological integrity comes first.*
> - *Protected areas will provide compatible recreation for the health and enjoyment of Ontarians and visitors to the province.*
> - *A network of protected areas will provide for the permanent protection of representative ecosystems and significant natural and cultural elements and habitats.*

Purposes of the Act

The purposes of the Act are to:

- *Protect provincially significant natural and cultural features and habitats in a network of provincial parks and conservation reserves that is representative of all of Ontario's ecosystems;*
- *Provide a variety of compatible, ecologically sustainable outdoor recreation opportunities.*

The Act should have a specific provision requiring that policies for and management of protected areas should be consistent with the Dedication and Purpose.

Commentary

The Board believes that the dedication and purpose should have the force of law so that they will help Courts interpret the Act, should this be necessary.

Objectives

1. *An additional objective recognizing scientific/research benefits should be included for provincial parks and conservation reserves, as follows:*

   "To provide a living laboratory for environmental understanding and ecological research, and a benchmark against which to monitor ecological change on surrounding lands."

2. *For provincial parks the recreation objective should be revised to read:*

   "To provide compatible, ecologically sustainable outdoor recreation opportunities."

   For conservation reserves the recreation objective should be revised to read:

   "To provided opportunities for compatible, ecologically sustainable land use activities including outdoor recreation

3. *Education and tourism objectives should apply to conservation reserves, as well as provincial parks, because conservation reserves should and do provide education and tourism benefits;*

4. *There should be a protection objective for both provincial parks and conservation reserves that references conservation of biodiversity and maintenance of ecological integrity;*

MNR Legislative Proposal 2 (Objectives)

Include the following objectives in legislation for provincial parks:

- *To protect representative and provincially significant elements of the natural and cultural landscape of Ontario.*
- *To provide compatible outdoor recreation opportunities ranging from high-intensity day-use to low-intensity wilderness experiences.*
- *To provide opportunities for exploration and appreciation of the outdoor natural and cultural heritage of Ontario.*
- *To provide Ontario residents and out-of-province visitors with opportunities to discover and experience the distinctive regions of the province.*

State the following objectives in legislation for conservation reserves:

- *To protect representative and provincially significant natural heritage values on public lands.*
- *To provide opportunities for compatible land use activities including outdoor recreation.*

Commentary

Increasingly protected areas are valued for the scientific benefits they provide. They are havens for biodiversity. Because they are relatively undisturbed they can be used as benchmarks to study how the broader landscape is changing. In

a sense they are living laboratories. Consequently, the Board believes this important role should be recognized in legislation as an objective.

Ecological Integrity as a Guiding Management Principle

Maintenance of ecological integrity of provincial parks and conservation reserves, through protection of natural features, systems and functions, shall be the first priority when making decisions about all aspects of provincial park and conservation reserve management. Restoration of ecological integrity shall be a priority where feasible.

Definition of Ecological Integrity

Ecological integrity means, with respect to provincial parks and conservation reserves, a condition that is characteristic of its eco-region and likely to persist, including abiotic components and the composition and abundance of native species and biological communities, rates of change and supporting processes. A state of ecological integrity includes, but is not limited to, the following elements:

1. *Healthy viable well-distributed populations of all endemic native species and the maintenance of the habitats on which they depend;*

2. *Recovery of species at risk through habitat management and other measures;*

3. *Maintenance of natural ecological processes;*

4. *High levels of water and air quality consistent with ecological integrity, conservation of biodiversity and recreational enjoyment.*

Commentary

The Board agrees that maintenance of ecological integrity should be the primary principle motivating protected area management To ensure implementation of this important principle, the Board recommends the inclusion of a section recognizing it as the main (but not exclusive) management principle. A similar section is found in Canada's National parks Act. Consideration was given to recommending that "restoration" of ecological integrity should also be an overriding priority (as it is in the National Parks Act). However, Ontario has a wide variety of protected areas, including some (e.g. recreation class provincial parks, which have no parallel amongst national parks) that are intended primarily to provide recreational opportunities. It is not realistic to expect that ecological integrity can or should be restored in all protected areas. Thus, the Board has recommended that restoration of ecological integrity should be a priority "where feasible".

The definition of ecological integrity is based on one recommended by the Panel on the Ecological Integrity of Canada's National Parks. This was used in the *It's in Our Nature* document. The Board supports this definition, but feels the addition of the elements of ecological integrity will assist in the application of the definition to management practices.

Ecological Integrity and Greater Park Ecosystems

The Board recommends that:

1. *The Act should require that provincial authorities, in approving or carrying out undertakings or land use changes or planning on lands in the vicinity of provincial parks or conservation reserves, shall ensure that the ecological integrity of provincial parks or conservation reserves is not impaired ;*

2. *Provincial authorities (those with authority to approve undertakings under other legislation) should be required to consult with the Minister before undertaking initiatives or approving projects that have the potential to affect ecological integrity of a provincial park or conservation reserve, or the Minister may identify projects which should be subject to consultation;*

3. *The Act should authorize and encourage provincial park and conservation reserve managers to engage actively in land use issues on surrounding lands to sustain the ecological integrity of the protected areas they manage;*

4. *Authority should be provided for the Minister to enter into agreements or purchase easements with adjacent landowners and municipalities to promote stewardship and land management practices that support the ecological integrity of protected areas, and those who enter into such agreements should receive property tax relief;*

5. *The Provincial Policy Statement under the Planning Act should be amended to include provincial parks, conservation reserves and other protected areas on the list of provincially significant lands (which currently includes significant woodlots, wetlands, etc.) in order to avoid incompatible development on adjacent lands and to protect the ecological integrity of the protected areas (per Board letter to Minister of Natural Resources dated 2004.12.21);*

6. *A concurrent amendment to the Planning Act should be made at the time of passage of this Act to provide upper tier and single tier municipalities with discretionary powers to establish policies in their Official Plans that would serve to protect representative ecosystems, and natural features of provincial and regional significance.*

Commentary

Many protected areas are of small size and do not contain complete ecosystems. Their ecological integrity cannot be sustained effectively unless surrounding lands are managed in ways that respect protected areas' ecological integrity. The Board is aware that this issue must be approached carefully and it acknowledges the concerns of stakeholders who are concerned about any possible restrictions on development around protected areas. However, the Board also believes that some specific provision is required if ecological integrity of protected areas is to be sustained, and that such a provision can be made to work through implementation of progressive approaches to decision-making.

The board has carefully considered this issue. It has reviewed precedents in other laws and policies requiring special management in areas around environmentally important sites, such as wetlands, nesting trees, riparian zones, etc. It has considered an array of options, ranging from mandatory buffer zones around protected areas (recommended by many, but which the board rejected as too restrictive) to non-binding policy (which the board rejected as too weak). The Board's recommended approach is modeled on the Ontario Planning Act, which specifies that development adjacent to environmentally important lands must not compromise those lands. The Planning Act does not apply to the Crown lands around most protected areas (it applies only to densely populated parts of the province), so a similar provision is required in the Ontario Provincial Parks and Conservation Reserves Act. The Board's recommended approach would apply only to provincial government decisions and actions (whereas the Planning Act applies to all public and private activities). The proposed approach would not restrict responsible, sustainable land use around protected areas. It only requires that such development (where carried out or approved by government) be done in a way that does not undermine the ecological integrity of a neighbouring protected areas. This approach has not proven to be problematic in the Planning Act, and the Board does not expect that its proposal (which is less broad than the Planning Act requirement) will prove problematic.

The Board's goal is to strike a balance between allowing normal development outside parks, while ensuring that government actions on neighbouring lands do not undermine the ecological integrity of a park. This is one of the most important issues in park management worldwide; if Ontario wants to show leadership with this legislation, addressing this issue in the Act will be a significant step in that direction.

In southern Ontario, where most land is privately owned, it will not be possible to achieve representation objectives within provincial parks and conservation reserves alone. Mechanisms are needed to encourage through municipal planning protection of significant natural or cultural areas found on private land. As well, tools are needed to promote stewardship and an approach to land

management that is consistent with protected areas values. Points 4 and 6 above are intended to address these needs.

Board Recommendation 3 – Classes and Zones

The Board supports MNR's legislative proposal regarding classes and zones and recommends that:

1. *The park classes and objectives should be identified in the Act;*
2. *An Aquatic Class of provincial parks and an appropriate objective should be identified in the Act;*
3. *The authority to establish new park classes should reside with the Legislature;*
4. *The authority for the Minster to develop zoning policies for conservation reserves where needed should be maintained;*
5. *The Act should enable the Minister to develop policies for Areas of Concern intended to provide a flexible planning tool and complement zoning in provincial parks and conservation reserves.*

MNR Legislative Proposal 3 (Classes and Zones)

Recognize the following provincial park classifications and associated objectives:

- *Wilderness Class – Protect large areas where nature can exist freely, and visitors travel by non-mechanized means while practising low-impact camping to experience solitude, challenge and personal integration with nature.*
- *Nature Reserve Class – Represent the distinctive natural habitats and landforms of the province, and protect these for research and as gene pools to benefit present and future generations.*
- *Historical Class – Represent the distinctive historical resources of the province in open space settings, and protect these for interpretive, educational and research purposes.*
- *Natural Environment Class – Protect outstanding recreational landscapes with representative natural features and historical resources to provide high quality recreational and education experiences.*
- *Waterway Class - Incorporate outstanding recreational water routes with representative natural features and historical resources to provide high quality recreational and educational experiences.*
- *Recreation Class – Support a wide variety of compatible outdoor recreation opportunities for a large number of people in attractive natural surroundings.*

Provide authority for the Minister of Natural Resources to establish additional park classes and zoning policies for provincial parks.

Provide authority for the Minister of Natural Resources to establish zoning policies for conservation reserves.

Commentary

The Board believes that park classes should only be established by legislative amendment. However, the Board also believes that Ontario should begin identifying and protecting representative aquatic ecosystems (similar to federal efforts to establish a system of marine conservation areas), given the abundance of water in this province. As a first step an aquatic park class should be established in legislation now. Development of policies and a systems planning framework for aquatic class provincial parks can be initiated once the new Act is in place, subject to workload priorities. Once this work is complete, MNR will have the opportunity to begin identifying representative areas for protection, through a land use planning process involving appropriate public consultation.

Some who provided input to the Board and MNR suggested that zoning policies were not necessary for conservation reserves. The Board recognizes that zoning is a fundamental planning tool that has worked well in provincial parks, and indeed for municipalities, and will be useful in some places for conservation reserve planners and managers. A form of zoning is currently recognized in the Public Lands Act. Thus, the Board supports allowing but not requiring zoning for conservation reserves. The Board also recognizes the "Area of Concern" (AOC) approach used as a tool in land use in forest management planning may be useful either on its own or to complement zoning in provincial parks and conservation reserves.

The concept of an "aboriginal class" provincial park was proposed to the Board. While the Board is interested in this concept it is not clear what an aboriginal class provincial park might be. This is an area that MNR may explore with aboriginal communities in the future.

Board Recommendation 4 – Wilderness Areas

The Board supports Legislative Proposal 4 and recommends that if any of the existing wilderness areas do not have natural or cultural values that warrant designation as a provincial park or conservation reserve, then they should revert to a Crown land designation.

MNR Legislative Proposal 4 (Wilderness Areas)

Evaluate the 10 wilderness areas that are outside provincial parks and conservation reserves. Where natural values justify protection, regulate the areas through a public consultation process as provincial parks or conservation reserves, whichever is most appropriate.

The Board also recommends that once the 10 wilderness areas are dealt with the Wilderness Areas Act will be redundant and should be rescinded.

Board Recommendation 5 – Planning and State of Protected Areas Reporting

The Board generally supports Legislative Proposal 5 and makes the following recommendations:

1. *Management Direction should be defined in legislation with two levels being management statement and management plan. A management plan would require more thorough inventory, a more rigorous planning process, and more extensive consultation. The concepts of multiple-area management direction, and comprehensive planning involving both protected areas and adjacent/intervening Crown land, should be explicitly recognized in the Act.*

2. *Management plans should be required before capital development or active resource management are undertaken, with provision for emergency action where required;*

3. *The Act should call for: periodic review and public reporting regarding the status of management direction for each protected area; the need to undertake a comprehensive or focused review of the management direction for each area; and the need to upgrade from a basic level of management direction (management statement) to a higher level (management plan);*

> ***MNR Legislative Proposal 5 (Planning and Reporting)***
>
> *Require that:*
> - *Management direction shall be approved for each protected area within a specified timeframe after passage of the legislation or establishment of the area.*
> - *Appropriate consultation is carried out regarding development of management direction.*
>
> *Public reporting on the state of protected areas to be prepared at five-year intervals.*

4. *Consultation with aboriginal communities regarding development of management direction should at a minimum meet all current legal requirements and be undertaken independently of consultation with the general public, stakeholders and adjacent landowners;*

5. *A public appeal mechanism similar to that mandated the by the Provincial Parks and Conservation Reserves Class Environmental Assessment should be recognized in policy;*

6. *The Act should specify that MNR is required to prepare and consult within a specified timeframe about an updated, inclusive management planning manual or guideline, and that this manual or guideline should specify:*

    a. *Content and format of management direction;*

b. *Criteria for determining whether a management statement or management plan should be prepared for a specific area, and when a comprehensive or focused review is appropriate;*

c. *Zoning categories and permitted uses in each zone;*

d. *Guidelines for application of areas of concern;*

e. *Systems planning policies;*

f. *Approaches for dealing with land tenure;*

g. *Measures for ensuring management is consistent with ecological integrity.*

7. *The Act should specify that State of Protected Areas reporting should include objectives for and indicators of ecological integrity and ecosystem health. These objectives and indicators should be developed within a specified timeframe, monitored and reported for the protected areas system as a whole and on the basis of individual protected areas or groupings of protected areas in all of Ontario's eco-regions and eco-districts, and should include indicators and objectives to assess:*

    a. *Degree to which earth and life science representation targets have been achieved;*

    b. *Biodiversity (i.e. Indicator species that are sensitive to the uses and stresses to which protected areas are subject and/or focal species and related habitat);*

    c. *Ecosystem functions;*

    d. *Species at risk;*

    e. *Species that depend on greater park ecosystems for their needs;*

    f. *Stressors on ecological integrity and biological diversity.*

The Board considered more stringent planning requirements, including possibly a prescriptive planning regime similar to that in place for forest management planning. Such an approach was recommended by some stakeholders and individuals. However, given the large number of protected areas in Ontario, and the fact that many of these are not subject to significant levels of use or development pressures, it was felt that a prescriptive planning regime may not be required. As well, the high cost of such a regime is daunting, and would tend to monopolize funding and staff to the detriment of park operations, research and

resource management. Instead, the Board has recommended that key planning requirements be included in legislation, with others to be dealt with as a matter of policy.

Board Recommendation 6 – Industrial Use Prohibitions and Exceptions

The Board generally supports Legislative Proposal 6 subject to the following recommendations:

1. *While prospecting should be prohibited by the Act, there should be provisions for non-intrusive geological research to be conducted, provided this has no impact on park values and subject to prevailing policies for approval of research proposals;*

2. *Rather than allow waterpower development only for remote, off grid aboriginal communities, the Act should allow such development for both aboriginal and non-aboriginal communities that are remote and do not have opportunities to obtain electrical power from the grid. Such development should only be permitted where it is consistent with ecological integrity, there are no reasonable alternatives, and all feasible mitigation measures are adopted.*

3. *Where a proposal is made to consider in a provincial park or conservation reserve a utility corridor, resource access road, or road to a remote community, the Act should include evaluation criteria including:*

   a. *Proposals must be considered under the terms of the Provincial Parks and Conservation Reserves Class Environmental Assessment;*

   b. *Lowest cost should not be a sole or overriding justification for building a road or utility corridor through a protected area;*

MNR Legislative Proposal 6 (Industrial Uses)

Prohibit major industrial uses:

- *Commercial logging (with the exception of the recreation/utilization zone of Algonquin Provincial Park)*
- *Mineral exploration and mining*
- *Aggregate and peat extraction*
- *Electric power development (hydro, wind, solar, etc.)*

Exceptions:

- *Electric power development for park or First Nation use (e.g., a wind turbine to provide power for a park office; a micro-hydro installation to supply an off-grid First Nation community where no economically feasible alternative exists;) existing hydro-electric power facilities; and commitments made for new facilities prior to protected areas being established.*
- *Resource access roads and public utility corridors. As is currently the case, these uses could be considered on a case-by-case basis in accordance with policy and consistent with the Environmental Assessment Act.*
- *Existing, approved pits (e.g., sand/gravel) established for public purposes, which will be permitted to continue. No new pits or quarries would be permitted.*
- *Felling of trees or removal of plant materials for approved projects and research, such as campground or road development, public safety, seed collection, collection of scientific specimens, development of utility corridors or resource access roads in accordance with management plans.*

c. *The process for evaluating options should make provision for appropriate consultation;*

d. *Proposals must be consistent with protection and maintenance of ecological integrity;*

e. *The implications of public use of such roads or corridors and need for enforcement to limit access must be considered;*

f. *Any approval may have conditions and should require adoption of all feasible mitigation measures, and closure and rehabilitation if and when the road/corridor is no longer required;*

g. *There are no other reasonable alternatives;*

h. *They will not be permitted in wilderness, nature reserve or natural environment class parks or wilderness, nature reserve, natural environment or historical zones of any park class.*

Commentary

The Board recognizes that many communities, especially in northern Ontario, seek economic benefits from the land, including protected areas. Yet, protected areas cannot be all things to all people – their primary purpose must be protection of ecological integrity. The balance of Crown land is available for a wider range of uses, including resource extraction. Thus, it is appropriate that industrial land uses be prohibited in protected areas, with narrowly scoped exceptions.

Board Recommendation 7 – Other Permitted Uses

The Board supports Legislative Proposal 7, including continuation of the status quo with regard to hunting in provincial parks and conservation reserves, and recommends that public safety and ecological integrity should be primary considerations in determining where hunting may or may not occur.

Commentary

Some stakeholders and individuals believe that legislation should prohibit activities such as hunting, fur harvest and motorized use in protected areas. Use of ATVs, snowmobiles and personal watercraft was a particular concern. Conversely, stakeholder and individuals who practice these activities have

MNR Legislative Proposal 7 (Other Permitted Uses)

Continue to address non-industrial uses (such as hunting, motorized use, commercial fur harvest and bait fishing) through regulations or policy rather than in legislation.

suggested that legislation should explicitly endorse these uses.The Board's view is that some of these activities may be appropriate in certain limited circumstances, for example snowmobiles on a formally established multiple-use trail. Consequently, they are best dealt with as matters of policy or regulation. This approach provides some flexibility, but ultimately does allow prohibitions or restrictions if necessary.

Roads and trails can have significant deleterious impacts on protected areas. Construction brings direct impacts through cutting of trees and alteration or fragmentation of habitats. As well, roads and trails have indirect impacts by creating pathways for introduction of invasive species and litter. Motorized use of roads, trails and waterways contributes to air, water and soil contamination. Uncontrolled access makes enforcement difficult. Consequently, power to restrict or limit use of protected areas is essential if ecological integrity is to be protected and maintained. There must be regulatory authority to restrict use of motorboats, personal watercraft, ATVs, etc. such as currently exists under the Provincial Parks Act.

Hunting in protected areas is a particularly emotional issue. The Board endorses the current approach that allows hunting in provincial parks only by exception, while allowing it to continue in conservation reserves in most cases. For some stakeholders and the public, especially in northern Ontario, this difference between provincial parks and conservation reserves is a fundamental one. It should be recognized in legislation. The Board noted that there is a general public expectation that, whereas Crown land is generally open for hunting, protected areas are not. Consequently, public safety, as well as ecological integrity, should be paramount considerations in determining where hunting may or may not be permitted in each area.

Board Recommendation 8 – Administration and Enforcement

The Board generally endorses Legislative Proposal 8 and makes the following recommendations:

1. *While protected area boundaries should generally be established and amended by regulation, any boundary amendment that results in the net area of a provincial park or conservation reserve being reduced by more than 100 hectares or 2% of the total area, whichever is less, should require a legislative amendment; land exchanges should be allowed provided there is net gain in area protected and no loss of ecological integrity;*

2. *The Act should make provision for the Minister to enter into long-term agreements with consenting landowners for private, municipal or conservation authority lands to be regulated as a provincial park or conservation reserve,*

with provision for property tax relief for the regulated lands;

3. *Lease, land disposition fees and service fees should be established under authority of the Act and should reflect the real market value;*

4. *The Act should not empower the Minister to issue land tenure for private purposes;*

5. *As is currently the case for provincial parks, the Act should specify that municipal road allowances within provincial parks and conservation reserves will be closed and become part of the regulated area;*

6. *The Act should provide effective enforcement powers for provincial parks and conservation reserves and should set fines that will provide a high degree of deterrence to activities that have potential to threaten ecological integrity;*

7. *The Act should provide, in association with the Ontario Parks Special Purpose Account, special authorities for administration, procurement and human resources management consistent with operating in a business-like way in remote locations across Ontario. This should include: a provision exempting Ontario Parks from paying Provincial Sales Tax (given that most money spent on park operations is derived from fees, on which Provincial Sales Tax is not paid); and provisions that all revenues collected by the Province in provincial parks will be credited to the Ontario Parks Special Purpose Account;*

MNR Legislative Proposal 8 (Administration and Enforcement)

Update administrative and enforcement provisions by:

- *Retaining existing authority for provincial park revenues to be deposited in an Ontario Parks Special Purpose Account dedicated to spending for provincial park purposes.*
- *Considering provision of new authorities to facilitate and encourage gifts, donations and bequests in support of specific purposes, such as programs to support protected areas research, monitoring, education, and other related purposes.*
- *Including a range of land administration provisions to support establishment of protected areas, effective management of lands, and administration of tenure, including: continue to establish or amend protected areas boundaries by regulation; grant and administer leases, rights of way, easements, land use permits and work permits; set and charge fees for land tenure of various types; establish regulations relating to leases, rights of way, etc.*
- *Providing authority for the Minister of Natural Resources to undertake or enter into agreements to support: stewardship; marketing and promotion; education; research; other protected areas objectives*
- *Providing an up-to-date enforcement framework in accordance with the Provincial Offences Act, consistent with the priority placed on protection of natural values: powers of Minister of Natural Resources to make regulations with approval of Cabinet; updated fines and penalties (upper limits will be set out in legislation); appropriate enforcement powers for officers.*

8. *The Act should allow the Minister to set fees for conservation reserves as is currently the case in some instances (non-resident camping fees, etc.).*

Commentary

The Board believes that strong enforcement powers are needed to effectively manage provincial parks and conservation reserves to maintain ecological integrity. There are currently issues in this regard, especially with conservation reserves now managed under the Public Lands Act.

A particular issue with conservation reserves is that in organized municipalities road allowances are not closed, such that there are ribbons of unregulated land where MNR cannot effectively control access or use. This is not consistent with long term protection of ecological integrity.

Those who undertake enforcement in protected areas need appropriate tools. Included are powers of arrest, search and seizure, the concept that a permit holder is responsible for the behaviour of all members of his/her party, and the concept that it is the responsibility of the public to ascertain whether or not they are within the boundaries of a protected area.

Some stakeholders and individuals would like to see a legislative provision that would allow protected areas to be reduced in size only through a legislative amendment, as is the case for national parks. This does give a high level of permanency to protected areas. However, given the large number of protected areas in Ontario (more than 600) this would not be practical. There must be a less arduous process in place for "housekeeping" amendments that are necessary from time to time. Consequently, the Board has recommended a provision that would allow Cabinet to establish boundaries (as is currently the case) and delete relatively small parcels of land, but would require a legislative amendment to rescind a protected area entirely or delete a significant portion.

Currently there is some private use of land in provincial parks and conservation reserves. The Board sees this as a form of "non-conforming use". Protected areas should be reserved for public use, not subject to private land tenure. While the need to honour existing tenure is recognized, new private tenure should not be permitted, nor should any existing tenure be extended beyond its current term. New commercial tenure, for example for lodges and outpost camps, can support public use of protected areas and may be appropriate in some instances, subject to an approved management plan. The matter of privately owned lands within the boundaries of protected areas was also discussed. Generally these properties are not regulated as part of the protected area. The Board believes that wherever possible these properties should be purchased from the owners on a willing seller/willing buyer basis and regulated as part of the protected areas.

Currently fees are not generally charged in conservation reserves. Nor, under the legislative proposals, would a Special Purpose Account be established for conservation reserves. However, some forms of user fees may be required at some time in the future as part of broader government initiatives to value

resources appropriately. Indeed the Board understands that fees are charged in some instances for non-resident Crown land camping and use of some roads or access points. Thus, the Board believes fees should be enabled for conservation reserves, but does not recommend establishment of a Special Purpose Account for conservation reserves.

The Board believes that a commitment to ecological integrity will require more spending on the parks and protected areas program. Consequently, it is appropriate that all provincial revenues collected in provincial parks be deposited in the Ontario Parks Special Purpose Account. Such revenues could include, for example, provincial sales taxes collected in provincial parks.

Board Recommendation 9 - Algonquin Provincial Park

The Minister should commission an independent review of Algonquin Provincial Park including the park's role in the protected areas network, the management and goals of the park, and the park's legislative and governance framework. The Board recommends this review be initiated within one year in light of current pressures on the park.

Commentary

Algonquin is one of Ontario's pre-eminent protected areas and assuredly the best known. Indeed, for many Ontarians and visitors Algonquin is "the" provincial park. As the population of southern and central Ontario increases Algonquin will become even more important, while pressures on the park will increase. The park is unique in many ways, including the presence of logging managed by a Crown corporation under the Algonquin Forestry Authority Act, the existence of private cottage leases and commercial leases for lodges and youth camps, and the extensive, varied recreational use it receives. As well, the park is subject to an aboriginal land claim.

Through presentations to the Board and MNR's formal consultation process some organizations and individuals have called for an end to logging in Algonquin. Conversely, local interests, industry and some individuals favoured continuation of logging. The Board does not believe the legislative review is the proper context to address the complex issues associated with Algonquin. There are significant environmental, economic, social values that must be carefully considered. A review should consider how the park is managed, its role in the regional economy, how park values are protected, and the park's legislative/governance framework. In initiating such a review, Ontario will have to be cognizant of aboriginal interests in the park, particularly with regard to the current land claim.

Board Recommendation 10 - Concerns of Aboriginal Communities

The Board recommends that the Act should respect aboriginal interests in protected areas, and that MNR should actively seek opportunities to address through policy and program initiatives aboriginal community concerns about identification and management of protected areas.

Commentary

While the Board received limited input from aboriginal communities, it did gain an understanding of some of their concerns and issues. Due to legal complexities and uncertainties associated with the interpretation of aboriginal and treaty rights, and land claims, it may be most practical to address aboriginal community concerns primarily through policy and program initiatives, rather than through specific legislative provisions. However, the Board believes that it may be possible to recognize in legislation aboriginal interests in protected areas. As well, the Board recognizes that consultation with aboriginal communities on protected areas planning should meet all legal requirements (see Board Recommendation 5)."

APPENDIX 1 – ORGANIZATIONS AND INDIVIDUALS WHO MADE PRESENTATION TO THE ONTARIO PARKS BOARD OF DIRECTORS

- Ontario Fur Managers Association (Howard Noseworthy, Executive Director; and Stewart Frerotte, Director)
- Algonquin Forestry Authority (Carl Corbett, General Manager)
- Ontario Forest Industry Association (Jamie Lim, President and CEO; Mark Holmes, Manager, Public Affairs; and Scott Jackson, Manager, Forest Policy)
- Ontario Waterpower Association (Paul Norris)
- Ontario Federation of Anglers and Hunters (Terry Quinney, Provincial Manager Fish and Wildlife Services; and Robert Pineo, Forestry and Wildlife Specialist/Biologist)
- Ontario Lumber Manufacturers' Association (Dave Milton)
- Professor Paul Eagles, Professor, University of Waterloo
- Wildlands League (Janet Summer, Executive Director; Evan Ferrari, Director, Parks and Protected Areas; Albert Koehl, Project Lawyer, Sierra Legal Defence Fund)
- Earthroots (Melissa Tkachyk)
- Peaceful Parks Coalition (Anna-Marie Valastro)
- Protected Areas Working Group (Julie Boan, Jill Entwistle, Ron LeeKam and representatives of Pikangikum, Eabametoong and Mishkeegogamang First Nations)
- Northwestern Ontario Municipal Association (Mayor Dennis Brown and Ken Tanawa)
- Ontario Bait Association (Ken Bernier)
- Ontario Nature (Gregor Beck)
- Whitewater First Nation (Arleen Slipperjack)
- Pikangikum First Nation (Alex Peters and Andrew Chapeskie)
- Paddling Ontario Alliance (Todd Lucier)
- Northern Ontario Tourism Outfitters (Doug Reynolds and Al Harrington)
- Northern Ontario Association of Chambers of Commerce (Bob Hancherow)

APPENDIX 2 - ONTARIO PARKS BOARD OF DIRECTORS LIST OF MEMBERS

Ron Vrancart, Toronto (Chair)

Ric Symmes, Orillia (Vice Chair)

Lynn Arnold-Cox, Pickle Lake

Sylvia Barnard, Sudbury

Lorraine Brown, Leith

Bill Calvert, Huntsville

Tannis Drysdale, Fort Frances

David Earthy, Toronto

Jennifer East, Killarney

Dave Edgar, Sault Ste. Marie

Stewart Elgie, Ottawa

Gerald Killan, London

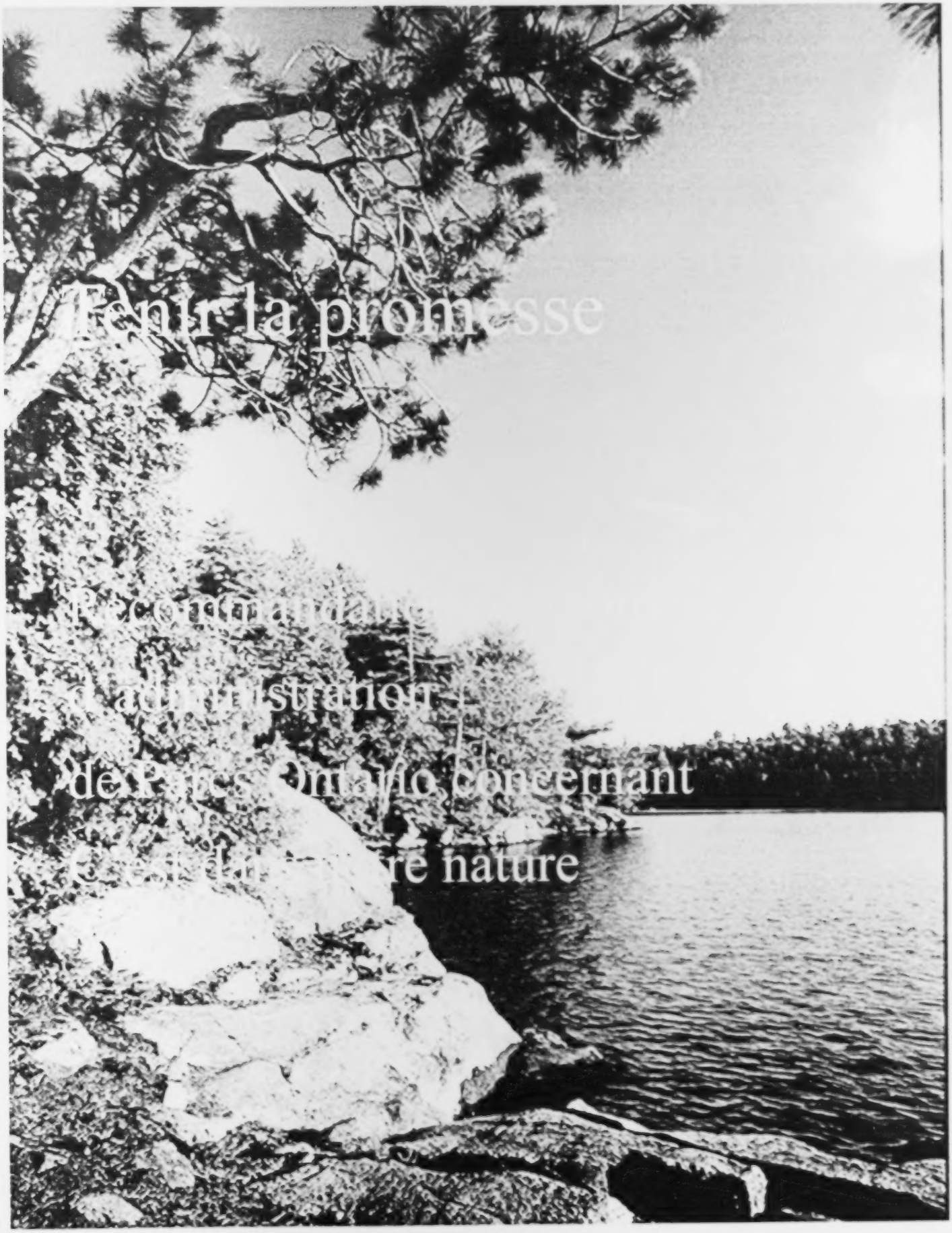
tenir la promesse
de
re nature

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	1
Résumé des recommandations du conseil	1
Historique	3
Méthodologie	5
1re recommandation du conseil - Structure de la législation sur les zones protégées	6
2e recommandation du conseil – Principes directeurs et objectifs	5
3e recommandation du conseil – Classes et zones	13
4e recommandation du conseil – Aire de nature sauvage	15
5e recommandation du conseil – Rapports sur la planification et état des zones protégées	17
6e recommandation du conseil – Interdiction et exceptions concernant l'utilisation industrielle	19
7e recommandation du conseil – Autres utilisations permises	21
8e recommandation du conseil – Administration et application de la loi	22
9e recommandation du conseil - Parc provincial Algonquin	25
10e recommandation du conseil – Préoccupations des communautés autochtones	26
Annexe 1 – Organismes et personnes qui font les présentations au Conseil d'administration de Parcs Ontario	27
Annexe 2 – Liste des membres du conseil d'administration de Parcs Ontario	28

TENIR LA PROMESSE
RECOMMANDATIONS DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE PARCS ONTARIO CONCERNANT C'EST DANS NOTRE NATURE

Introduction

Les *politiques en matière de planification et de gestion des parcs provinciaux* approuvées en 1978 ont fait de l'Ontario un chef de file et un modèle pour les politiques et la législation sur les zones protégées en Amérique du Nord. Cependant, il y a eu beaucoup de changement dans les sciences de la conservation depuis ce temps, et l'Ontario n'est plus en tête. Cette révision de la législation des parcs et des zones protégées est une occasion pour l'Ontario de reprendre son ancienne place de chef de file en mettant au point une législation sur les zones protégées qui soit un modèle pour le Canada et le monde. En tant que base pour la nouvelle législation sur les zones protégées, les huit propositions législatives présentées dans *C'est dans notre nature* nous rapprocheront de ce but de façon significative.

Le conseil appuie les propositions législatives mais fait plusieurs suggestions pour améliorer leur qualité et leur efficacité. Le conseil recommande en particulier les ajouts visant à promouvoir l'application efficace de l'intégrité écologique en tant que principe directeur de la planification et de la gestion des parcs provinciaux ainsi que des réserves de conservation.

Ce rapport comprend : un résumé des recommandations du conseil, des articles décrivant l'historique de la révision de la législation et la méthodologie que le conseil a utilisée pour mettre au point ses recommandations, ainsi que dix recommandations du conseils.

Résumé des recommandations du conseil

Les recommandations clés sont résumées comme suit :

- Les réserves de conservation devraient rester distinctes et séparées des parcs provinciaux, et ces importantes différences devraient être garanties par une loi détaillée appelée « loi sur les parcs provinciaux et les réserves de conservation de l'Ontario »;
- L'intégrité écologique devrait être omniprésente dans la nouvelle Loi et son application rendue manifeste par : une affectation, un but, une définition, un objectif, un principe de gestion, des indicateurs et un examen des décisions du gouvernement sur les terres près des zones protégées.
- De plus grands pouvoirs d'administration et de contrainte devraient être fournis afin d'optimiser l'efficacité et de permettre la protection de l'intégrité écologique.

- L'accent devrait être mis sur la protection de « secteurs préoccupants » et d'autres approches flexibles à la protection des réserves de conservation; mais le pouvoir d'appliquer les politiques de zonage d'espaces naturels devrait être conservé.
- Le rôle scientifique et éducatif des zones protégées devrait être reconnu, et les objectifs touristiques devraient s'appliquer aux réserves de conservation ainsi qu'aux parcs provinciaux.
- Reconnaissant l'abondance d'eau en Ontario, une classe de parc provincial aquatique devrait être prise en compte dans la législation
- La Loi sur la protection des régions sauvages est redondante et devrait être révoquée. Cependant, les 10 zones régies par cette loi devraient d'abord être évaluées par un processus de consultation, puis règlementées en tant que parcs provinciaux ou réserves de conservation, ou redevenir des terres publiques.
- « Une orientation en matière de gestion » devrait être exigée pour toutes les zones protégées, et la législation devrait assurer un équilibre adéquat entre rigueur et flexibilité et utiliser l'établissement de rapports destinés au public comme outil de promotion de la responsabilité.
- Le conseil appuie les interdictions d'activité industrielle, les propositions législatives du MRN et les exceptions proposées pour les routes d'accès essentielles et les couloirs de passage des services publics, mais l'on devrait inclure des directives pour savoir où ces routes et corridors seraient permis.
- D'autres « utilisations permises » devraient être abordées dans des règlements ou des politiques, au besoin;
- L'approche actuelle envers la chasse selon laquelle elle est interdite, sauf là où cela est permis par le règlement des parcs provinciaux, devrait se poursuivre; la chasse est permise dans les réserves de conservation, sauf là où le règlement l'interdit (avec une préoccupation pour la sécurité du public et l'intégrité écologique).
- Le parc provincial Algonquin est unique; il fait face à des défis exceptionnels et est trop complexe pour être traité par cette révision de la législation. Le conseil recommande que le ministre amorce une révision indépendante du parc provincial Algonquin dans une période d'une année. La révision devra prendre en compte le rôle du parc dans le réseau des zones protégées, des pratiques de gestion des parcs, et le cadre législatif de gouvernance du parc.
- La Loi devrait respecter les droits et les intérêts des peuples autochtones et le MRN devrait rechercher des occasions de refléter ce respect par des politiques et des initiatives de programme.

Historique

La Loi sur les parcs provinciaux actuelle date de 1954, et même si elle a été modifiée au fil du temps, elle ne reflète pas le leadership que l'Ontario a eu dans les années 1970. La désignation de zone protégée de réserve de conservation établie par un règlement sous la Loi sur les terres publiques en 1994 a fourni une nouvelle façon souple et populaire de protéger les terres avec des zones peu utilisées et peu aménagées. La Loi sur les terres publiques ne fournit cependant pas une bonne base législative pour assurer la protection, ce qui constitue une préoccupation croissante, vu le nombre de réserves de conservation.

Depuis que les *Politiques de planification et de gestion des parcs provinciaux* innovatrices ont été approuvées, en 1978, avec une planification du cadre du système de parcs, une classification définie des parcs et un zonage, et des politiques d'utilisation, la science de la conservation a progressé. On comprend et apprécie mieux le rôle des zones protégées dans la conservation de la biodiversité, de l'atténuation du changement climatique, et du fait de servir de référence écologique au vaste paysage. En particulier, l'importance de la taille, des connections entre les zones protégées et de l'intégrité écologique a été reconnue. Nous savons que les « îlots de verdure » ne sont pas viables. Dans l'Ontario du sud, le paysage naturel a été fragmenté et agressé par le développement urbain et rural. Dans l'Ontario du nord, le développement continu des ressources pose des défis.

La compréhension et le soutien du public et des parties intéressées à l'égard des zones protégées, l'écotourisme et la demande de loisirs ont augmenté, alors que le milieu sauvage est devenu plus rare. Les zones protégées sont souvent vues comme des bastions de paix et de tranquillité dans un monde de plus en plus agité. De même, les bénéfices des loisirs de plein air pour la santé sont maintenant largement reconnus. Le défi pour la législation des zones protégées de l'Ontario est de reconnaître ces réalités et de trouver le bon équilibre.

Le conseil a demandé une révision des meilleures pratiques législatives d'autres juridictions. Cette recherche révèle que plusieurs juridictions font face aux mêmes problèmes mais qu'aucune, dont le Canada avec la nouvelle Loi sur les parcs nationaux du Canada, n'a rédigé un modèle de législation qui établisse la nouvelle norme. Cette révision de la législation donne à l'Ontario une occasion d'affirmer son leadership et de développer une législation qui assurera que nos parcs provinciaux et nos réserves de conservation sont protégés efficacement pour les décennies à venir. Le conseil demande avec instance au ministre d'étudier ses recommandations et de saisir cette occasion.

Méthodologie

Le conseil d'administration de Parcs Ontario est un comité consultatif établi par le ministre des Richesses naturelles sous l'autorité d'un décret. Le conseil se compose d'un président et de onze membres venant de différentes régions de

l'Ontario et ayant divers antécédents et intérêts. Il fournit au ministre des conseils sur les parcs et les zones protégées de l'Ontario. Le ministre a demandé au conseil de lui fournir des conseils sur les propositions législatives utilisées comme fondement d'une révision de la législation des parcs et des zones protégées de l'Ontario. En développant ses recommandations, le conseil :

- s'est réuni sept fois et a tenu trois conférences téléphoniques;
- a invité les organismes provinciaux régis par un traité et les intervenants provinciaux à faire des présentations au conseil lors de réunions tenues à Toronto les 14 et 15 octobre 2004 et à Thunder Bay les 25 et 26 novembre 2004 (voir l'Annexe 1 pour une liste des personnes ayant fait des présentations au conseil);
- a assuré que les membres du conseil se sont rendus aux neuf journées portes ouvertes que le ministère des richesses naturelles a tenues durant sa période de consultation de 60 jours;
- s'est vu donner des exemplaires de toutes les opinions reçues par le ministère des Richesses naturelles durant la consultation;
- a demandé un rapport sur les « meilleures pratiques » trouvées dans la législation sur les zones protégées d'autres juridictions.

En développant ses recommandations, le conseil a beaucoup appris sur le réseau des zones protégées de l'Ontario, son fondement législatif et le rôle joué par ces zones protégées. Il a entendu les différents points de vue de plusieurs intervenants sur la façon dont les zones protégées devraient être gérées et ce que la législation devrait comprendre. Grâce à des discussions et à l'exploration des options, le point de vue du conseil a évolué. Un consensus a établi que la protection de l'intégrité écologique devrait être la plus grande priorité et qu'elle ne peut pas être atteinte exclusivement dans les limites des zones protégées.

1re recommandation du conseil – Structure de la législation sur les zones protégées

Le conseil recommande que :

- les réserves de conservation restent distinctes et séparées des parcs provinciaux, et que ces importantes différences soient garanties dans une loi détaillée appelée « loi sur les parcs provinciaux et les réserves de conservation de l'Ontario »;

- *la Loi sur la protection des régions sauvages soit révoquée une fois que les 10 zones à l'extérieur des parcs provinciaux ou des réserves de conservation sont évaluées, par consultation publique. On a décidé de les réglementer en tant que parcs provinciaux ou réserves de conservation, ou de les faire redevenir des terres publiques (voir la recommandation numéro 4 du conseil);*

- *la Loi sur le parc de la région caractéristique des Hautes-Terres de Kawartha, Algonquin Provincial Park Extension Act (la loi d'extension du parc provincial Algonquin) et la Loi sur l'Agence de foresterie du parc Algonquin devraient demeurer des lois séparées avec des liens ou des références appropriés à la « loi sur les parcs provinciaux et les réserves de conservation de l'Ontario »;*

Commentaire

En faisant ces recommandations, le conseil est conscient des préoccupations exprimées par certaines parties intéressées comme quoi les réserves de conservation ne devraient pas devenir des parcs provinciaux de facto. Ces parties intéressées croient, et le conseil aussi, que l'on devrait maintenir l'approche la plus flexible aux utilisations permises dans les réserves de conservation. Le conseil croit que la différenciation entre les parcs provinciaux et les réserves de conservation peut et doit être maintenue efficacement dans le champ d'application d'une loi. Une loi pour toutes les zones protégées gérées au niveau provincial soulignera le fait que les parcs provinciaux et les réserves de conservation constituent un réseau de zones protégées. Cela rendra les choses claires pour le public et les gestionnaires et éliminera tout dédoublement. L'alternative – des lois distinctes pour les parcs provinciaux et les réserves de conservation – serait plus encombrante et ne fournirait pas le même niveau de compréhension et de clarté.

2e recommandation du conseil – Principes directeurs et objectifs

Le conseil appuie les propositions législatives 1 et 2 mais recommande que la Loi comprenne un énoncé sur l'affectation, un énoncé sur le but, des objectifs, un principe de gestion et une définition de l'intégrité écologique, comme suit :

Énoncé de l'affectation

Les parcs provinciaux et les réserves de conservation de l'Ontario sont par la présente affectés aux gens de l'Ontario pour leur bénéfice, leur inspiration, leur éducation, leur santé et leur plaisir, et ces parcs et réserves devraient être gérés et entretenus pour qu'ils

MRN - 1re proposition législative (Principes)

Inclure dans la législation les principes fondamentaux pour guider la gestion des zones protégées :

- *les zones protégées sont réservées aux gens de l'Ontario.*
- *la protection et le maintien de l'intégrité écologique passent avant tout.*
- *les zones protégées fourniront des loisirs compatibles avec une bonne santé et le divertissement des Ontariens et des visiteurs de la province.*
- *un réseau de zones fournira la protection permanente des écosystèmes représentatifs et les éléments naturels et culturels ainsi que les habitats significatifs.*

conservent leur intégrité écologique et restent intacts pour les générations futures.

Buts de la Loi

Les buts de la Loi sont de :

- *protéger les caractéristiques naturelles et culturelles significatives de la province et ses habitats dans un réseau de parcs provinciaux et de réserves de conservation représentatif de tous les écosystèmes de l'Ontario;*

- *fournir une gamme d'occasions de loisirs de plein air compatibles, écologiques et rentables.*

La Loi devrait avoir une disposition spécifique demandant que les politiques pour les zones protégées et sa gestion soient conformes à l'affectation et aux buts.

Commentaire

Le conseil croit que l'affectation et le but devraient avoir force de loi pour qu'ils puissent aider les tribunaux à interpréter la Loi, si cela s'avérait nécessaire.

Objectifs

1. *Un objectif supplémentaire reconnaissant les bénéfices scientifiques et de la recherche devrait être inclus pour les parcs provinciaux et les réserves de conservation, comme suit :*

   « fournir un laboratoire vivant pour la compréhension de l'environnement et la recherche écologique, et une référence pour le contrôle des changements écologiques sur les terres avoisinantes »

2. *Pour les parcs provinciaux, l'objectif récréatif devrait être révisé comme suit :*

   « fournir des occasions de loisirs de plein air compatibles et écologiquement viables. »

   Pour les réserves de conservation, l'objectif des loisirs devrait être révisé comme suit :

   « fournir des occasions d'utilisation des terres compatibles et écologiquement viables, comprenant des loisirs de plein air »

3. *Les objectifs pour l'éducation et le tourisme devraient s'appliquer aux réserves de conservation ainsi qu'aux parcs provinciaux, car les réserves de conservation devraient être bénéfiques au tourisme et à l'éducation;*

4. *Il devrait y avoir un objectif de protection pour les parcs provinciaux et les réserves de conservation qui vise la conservation de la biodiversité et le maintien de l'intégrité écologique;*

MRN – 2e proposition législative (Objectifs)

Inclure les objectifs suivants dans la législation des parcs provinciaux :

- *protéger les éléments du paysage naturel et culturel de l'Ontario représentatifs et significatifs au plan provincial,*
- *fournir des occasions de loisirs de plein air compatibles, allant de l'utilisation à haute intensité de la journée à des expériences à basse intensité de la nature sauvage,*
- *fournir des occasions pour explorer et apprécier le patrimoine naturel et culturel de l'Ontario,*
- *fournir aux résidents de l'Ontario et aux visiteurs des occasions de découvrir les régions de la province.*

Établir les objectifs suivants dans la législation pour les réserves de conservation :

- *protéger les valeurs représentatives et significatives au plan provincial du patrimoine naturel des terres publiques.*
- *fournir des occasions d'utilisation des terres compatibles comprenant les loisirs de plein air.*

Commentaire

De plus en plus, les zones protégées sont appréciées pour les avantages scientifiques qu'elles fournissent. Elles sont des paradis de biodiversité parce qu'elles sont relativement peu modifiées et qu'elles peuvent être utilisées comme références pour étudier la façon dont change le vaste paysage. Elles sont en quelque sorte des laboratoires vivants. En conséquence, le conseil croit que cet important rôle devrait être reconnu dans la législation en tant qu'objectif.

L'intégrité écologique comme principe directeur de gestion

Le maintien de l'intégrité écologique des parcs provinciaux et des réserves de conservation, par la protection de leurs caractéristiques, de leurs fonctions et systèmes naturels, devrait être la première priorité lors de la prise de décisions concernant tous les aspects de la gestion des parcs provinciaux et des réserves de conservation. La restauration de l'intégrité écologique devrait être une priorité lorsque c'est possible.

Définition de l'intégrité écologique

L'intégrité écologique signifie, en ce qui concerne les parcs provinciaux et les réserves de conservation, une condition qui est caractéristique de son écorégion et qui est susceptible de perdurer, comprenant les composantes abiotiques ainsi que la composition et l'abondance d'espèces indigènes et des biocénoses, le rythme des changements et le maintien des processus écologiques. Un état d'intégrité écologique comprend les éléments suivants, mais cette liste n'est pas exhaustive :

1. *Des populations en santé, viables et bien réparties de toutes les espèces indigènes endémiques et le maintien des habitats desquels elles dépendent;*

2. *Le rétablissement des espèces à risque par la gestion de l'habitat et d'autres mesures;*

3. *Le maintien des processus écologiques naturels;*

4. *De hauts niveaux de qualité de l'eau et de l'air conformes à l'intégrité écologique, la conservation de la biodiversité et les loisirs.*

Commentaire

Le conseil s'entend sur le fait que le maintien de l'intégrité écologique devrait être le principal principe à sous-tendre la gestion des zones protégées. Afin d'assurer la mise en pratique de cet important principe, le conseil recommande l'intégration d'un article le reconnaissant comme le principe de gestion principal (mais non exclusif). Un article similaire se trouve dans la Loi sur les parcs nationaux du Canada. On a pensé à recommander que la « restauration » de l'intégrité écologique soit également une priorité prépondérante (comme c'est le cas dans

la Loi sur les parcs nationaux du Canada). L'Ontario a cependant une grande variété de zones protégées, dont certaines (par ex. la catégorie des parcs provinciaux récréatifs, que l'on ne retrouve pas dans les parcs nationaux) visent principalement à fournir des occasions de loisirs. Il n'est pas réaliste de s'attendre à ce que l'intégrité écologique puisse être restaurée dans toutes les zones protégées. Ainsi, le conseil a recommandé que la restauration de l'intégrité écologique soit une priorité « lorsque c'est possible ».

La définition de l'intégrité écologique est fondée sur une définition recommandée par la commission sur l'intégrité écologique des parcs nationaux du Canada. Elle a été utilisée dans le document *C'est dans notre nature*. Le conseil appuie cette définition, mais croit que l'ajout des éléments de l'intégrité écologique aidera à appliquer la définition aux pratiques de gestion.

L'intégrité écologique et les grands écosystèmes de parcs

Le conseil recommande :

1. *que la Loi exige que les autorités provinciales, pour approuver ou exécuter des réalisations ou des changements d'utilisation des terres aux environs des parcs provinciaux ou des réserves de conservation, s'assurent que l'intégrité écologique des parcs provinciaux ou des réserves de conservation ne soit pas compromise ;*

2. *que les autorités provinciales (celles ayant l'autorité d'approuver les réalisations en vertu d'autres législations) aient l'obligation de consulter le ministre avant d'entreprendre les réalisations ou d'approuver les projets qui ont le potentiel d'affecter l'intégrité écologique d'un parc provincial ou d'une réserve de conservation, ou que le ministre puisse identifier les projets qui devraient être sujets à consultation;*

3. *que la Loi autorise et encourage les gestionnaires de parcs provinciaux et de réserves de conservation à participer activement dans la résolution des problèmes d'utilisation des terres avoisinantes pour garder l'intégrité écologique des zones protégées qu'ils gèrent;*

4. *que le ministre se voie accorder l'autorité de conclure des ententes ou d'acheter des servitudes auprès des propriétaires des terres adjacentes pour promouvoir l'intendance et les pratiques de gestion des terres qui aident l'intégrité écologique des zones protégées, et que ceux qui concluent de telles ententes reçoivent un allègement de la taxe foncière;*

5. *que l'Énoncé provincial de politiques en vertu de la Loi sur l'aménagement du territoire soit modifié afin d'inclure les parcs provinciaux, les réserves de conservation et d'autres zones protégées sur la liste des terres qui ont une importance provinciale (laquelle comprend actuellement des terres à bois,*

des marécages, etc.) afin d'éviter un développement incompatible sur les terres adjacentes et de protéger l'intégrité écologique des zones protégées (par lettre du conseil au ministre des Richesses naturelles datée du 21 décembre 2004);

6. *qu'une modification concomitante à la Loi sur l'aménagement du territoire soit faite durant le passage de cette Loi pour fournir aux municipalités de palier supérieur et de palier inférieur des pouvoirs discrétionnaires pour établir les politiques de leurs plans officiels qui serviront à protéger les écosystèmes représentatifs et les caractéristiques naturelles d'importance provinciale et régionale.*

Commentaire

Plusieurs zones protégées sont de petite taille et ne comportent pas des écosystèmes complets. Leur intégrité écologique ne peut pas être maintenue efficacement sans que les terres avoisinantes ne soient gérées de façon à respecter l'intégrité écologique des zones protégées. Le conseil sait que ce problème doit être approché avec précautions et il reconnaît les préoccupations des parties intéressées préoccupées par les restrictions possibles sur le développement autour des zones protégées. Cependant, le conseil croit également qu'une disposition spécifique est nécessaire si l'on veut garder l'intégrité écologique des zones protégées, et qu'une telle disposition peut être efficace si la prise de décision se fait progressivement.

- Le conseil a étudié ce point avec soin. Il a revu les précédents d'autres lois et d'autres politiques demandant une gestion spéciale dans les zones autour des sites importants pour l'environnement, comme les marécages, les arbres de nidification, les zones du rivage, etc. Il a étudié une grande variété d'options, allant des zones tampons obligatoires autour des zones protégées (recommandées par plusieurs, mais que le conseil a rejetées car trop restrictives) aux politiques à caractère facultatif (que le conseil a rejetées car trop faibles). L'approche recommandée du conseil prend exemple sur la Loi sur l'aménagement du territoire de l'Ontario, qui spécifie que le développement adjacent à des terres importantes pour l'environnement ne doit pas compromettre ces terres. La Loi sur l'aménagement du territoire de l'Ontario ne s'applique pas aux terres publiques autour de la plupart des zones protégées (elle s'applique seulement aux zones densément peuplées de la province). Une disposition similaire est donc nécessaire pour la « loi sur les parcs provinciaux et les réserves de conservation de l'Ontario ».

L'approche recommandée du conseil ne s'appliquerait qu'aux décisions et aux actions du gouvernement provincial (attendu que la Loi sur l'aménagement du territoire s'applique à toutes les activités publiques et privées). L'approche proposée n'interdirait pas l'utilisation responsable et renouvelable des terres autour des zones protégées. Il suffit simplement qu'un tel développement (entrepris ou approuvé par le gouvernement) soit fait d'une façon qui ne nuise pas à l'intégrité écologique d'une zone protégée avoisinante. Cette approche ne s'est pas avérée problématique dans la Loi sur l'aménagement du territoire, et le conseil ne s'attend pas à ce que cette proposition (qui est moins vaste que les exigences de la Loi sur l'aménagement du territoire) s'avère problématique.

Le but du conseil est de trouver un équilibre en permettant un développement normal à l'extérieur des parcs tout en s'assurant que les actions du gouvernement sur les terres avoisinantes ne nuisent pas à l'intégrité écologique d'un parc. C'est un des points les plus importants dans la gestion des parcs dans le monde; si l'Ontario veut montrer qu'il est chef de file grâce à sa législation, traiter le problème par voie juridique constituera un grand pas dans cette direction.

Dans le sud de l'Ontario, où la plupart des terres sont privées, il ne sera pas possible d'atteindre les objectifs de représentation uniquement dans les parcs provinciaux et les réserves de conservation. Il faut des mécanismes d'encouragement au moyen d'une planification municipale de la protection des zones représentatives d'un point de vue naturel ou culturel présentes dans les terres privées. Il faut également des outils pour promouvoir l'intendance et une approche à la gestion des terres conforme aux valeurs des zones protégées. Les points 4 et 6 ci-dessus visent à traiter ces besoins.

3° recommandation du conseil – Classes et zones

Le conseil appuie la proposition législative du MRN concernant les classes et les zones et recommande :

1. *que les classes de parcs et leurs objectifs soient identifiés dans la Loi;*
2. *qu'une classe de parcs aquatiques provinciaux et qu'un objectif approprié soient identifiés dans la Loi;*
3. *que l'autorité d'établir de nouvelles classes de parcs appartienne à la législature;*
4. *que l'autorité du ministre de développer des politiques de zonage pour les réserves de conservation soit maintenue;*
5. *que la Loi permette au ministre de développer des politiques visant à fournir un outil d'aménagement flexible pour des secteurs de préoccupation et à compléter le zonage dans les parcs provinciaux et les réserves de conservation.*

MRN – 3e proposition législative (Classes et zones)

Reconnaître les classifications des parcs provinciaux et les objectifs connexes suivants :

- *La classe nature sauvage– Protège les grandes zones où la nature peut exister librement et le transport des visiteurs par des moyens non mécanisés tout en pratiquant le camping écologique pour connaître la solitude, le défi et l'intégration à la nature.*
- *La classe des réserves naturelles – Représente les habitats naturels distincts et la topographie de la province, et les protège pour la recherche et en tant que fonds génétiques pour le bénéfice des générations présentes et futures.*
- *La classe historique – Représente les ressources historiques distinctes de la province dans les espaces verts, et les protège à des fins d'interprétation, d'éducation et de recherche.*
- *La classe environnement naturel – Protège les remarquables paysages de loisirs avec des ressources historiques et des caractéristiques naturelles représentatives pour fournir une pratique des loisirs et de l'éducation de haute qualité.*
- *La classe voies navigables- comprend les voies navigables de loisirs remarquables avec des ressources historiques et des caractéristiques naturelles représentatives pour fournir une pratique des loisirs et de l'éducation de haute qualité.*
- *La classe des loisirs – Offre une grande variété de possibilités de loisirs de plein air compatibles pour un grand nombre de personnes dans de superbes paysages naturels.*

Donner au ministère des Richesses naturelles le pouvoir d'établir des classes de parcs et des politiques de zonage supplémentaires pour les parcs provinciaux.

Donner au ministre des Richesses naturelles le pouvoir d'établir des politiques de zonage pour les réserves de conservation.

Commentaire

Le conseil croit que les classes de parcS ne devraient être établies que par modification de la loi. Cependant, le conseil croit également que l'Ontario devrait commencer à identifier et à protéger les écosystèmes aquatiques représentatifs (pareillement aux efforts faits au niveau fédéral pour établir un système de zones de conservation marine), étant donné l'abondance d'eau dans cette province. Comme première étape, une classe de parcs aquatiques devrait maintenant être établie par la législation. Des politiques de développement et un cadre de planification de systèmes pour la classe des parcs provinciaux aquatiques peuvent être commencés une fois que la nouvelle Loi sera en place, sous réserve des priorités de charge de travail. Une fois ce travail terminé, le MRN aura l'occasion de commencer à identifier les zones de protection représentatives, par un processus d'utilisation des terres impliquant une consultation publique adéquate.

Certaines personnes qui ont fourni des données au conseil et au MRN ont suggéré que les politiques de zonage n'étaient pas nécessaires pour les réserves de conservation. Le conseil reconnaît que le zonage est un outil de planification fondamental qui a bien marché dans les parcs provinciaux et pour les municipalités, et qu'il sera utile à certains endroits pour les planificateurs et les gestionnaires de réserves de conservation. Une forme de zonage est actuellement reconnue dans la Loi sur les terres publiques. Ainsi, le conseil appuie la permission, sans obligation, du zonage dans les réserves de conservation. Le conseil reconnaît également que l'approche des « secteurs préoccupants » qui sert d'outil à l'utilisation des terres pour la planification de l'aménagement forestier peut être utile seule ou en complément au zonage dans les parcs provinciaux et dans les réserves de conservation.

Le concept d'une « classe autochtone » dans les parcs provinciaux a été proposé au conseil. Alors que ce concept intéresse le conseil, ce qu'est une classe autochtone n'est pas clairement défini. C'est un aspect que le MRN pourra explorer avec les communautés autochtones dans l'avenir.

4e recommandation du conseil – Aire de nature sauvage

Le conseil appuie la 4e proposition législative et recommande que si l'une de ces aires de nature sauvage actuelles n'a pas de valeur naturelle ou culturelle, d'affectation garantie en tant que parc provincial ou réserve de terre sous conservation, cette aire devrait retrouver la désignation de terre publique.

MRN – 4e proposition législative (Aires de nature sauvage)

Évaluer les 10 aires de nature sauvage qui sont à l'extérieur des parcs provinciaux et des réserves de conservation. Lorsque les valeurs naturelles justifient la protection, réglementer ces zones par un processus de consultation publique comme pour les parcs provinciaux ou les réserves de conservation, selon le cas.

Le conseil recommande également qu'une fois que l'on se sera occupé des 10 aires de nature sauvage, la Loi sur la protection des régions sauvages soit considérée redondante et révoquée.

5e recommandation du conseil – Rapports sur la planification et état des zones protégées

Le conseil appuie généralement la 5e proposition législative et fait les recommandations suivantes :

1. *Une orientation adoptée en matière de gestion devrait être définie dans la législation et comporter deux niveaux : un état de gestion et le plan directeur. Un plan directeur nécessiterait un inventaire plus approfondi, un processus de planification plus rigoureux, et une consultation plus généralisée. Le concept d'orientation en matière de gestion de zones multiples, et une planification complète impliquant à la fois les zones protégées et les terres publiques adjacentes/intermédiaires, devraient être explicitement reconnu dans la Loi.*

2. *Les plans directeurs devraient être exigés avant d'entreprendre des développements principaux ou la gestion active des ressources, avec des dispositions pour les urgences lorsque nécessaire;*

3. *La Loi devrait demander : des révisions périodiques et l'établissement de rapports destinés au public concernant le statut de l'orientation en matière de gestion pour chaque zone protégée, la nécessité d'entreprendre une révision complète ou ciblée de l'orientation en matière de gestion pour chaque zone, et de faire passer l'orientation en matière de gestion d'un niveau de base (état de gestion) à un niveau plus élevé (plan directeur);*

> ***MRN – 5e proposition législative (Planification et rapports)***
>
> *Exiger :*
> - *qu'une l'orientation en matière de gestion soit approuvée pour chaque zone protégée dans un délai spécifié après le passage de la législation ou l'établissement de la zone.*
> - *qu'une consultation adéquate soit menée concernant le développement de l'orientation adoptée en matière de gestion.*
>
> *L'établissement de rapports destinés au public sur l'état des zones protégées doit se faire tous les cinq ans.*

4. *La consultation avec les communautés autochtones concernant le développement de l'orientation en matière de gestion devrait au minimum satisfaire à toutes les exigences juridiques actuelles et être entreprise indépendamment de la consultation avec le grand public, des intervenants et des propriétaires des terres adjacentes;*

5. *Un mécanisme d'appel au public similaire à celui mandaté par l'évaluation des catégories environnementales des parcs provinciaux et des réserves de conservation devrait être reconnu dans la politique;*

6. *La Loi devrait spécifier que le MRN doit préparer un manuel ou des principes directeurs mis à jour et complets et tenir des consultations à ce sujet dans un délai spécifié, et que ce manuel ou ces principes directeurs devraient*

spécifier :

a. *le contenu et le format de l'orientation en matière de gestion;*

b. *les critères pour déterminer si un état de gestion ou un plan directeur devrait être préparé pour une zone spécifique, et quand une révision complète ou ciblée est appropriée;*

c. *les classes de zonage et les utilisations permises dans chaque zone;*

d. *les principes directeurs à appliquer dans les zones de préoccupations;*

e. *les politiques sur les planifications de systèmes;*

f. *les approches concernant la méthode de tenure;*

g. *les mesures pour s'assurer que la gestion est conforme à l'intégrité écologique.*

7. *La Loi devrait spécifier que les rapports sur l'état des zones protégées devraient comprendre des objectives sur l'intégrité écologique et la santé des écosystèmes et des indicateurs de celles-ci. Ces objectifs et indicateurs devraient être développés dans un délai spécifié, contrôlés, et un rapport doit être rédigé sur le système de zones protégées dans sa globalité et sur les zones protégées individuelles ou du regroupement de zones protégées dans toutes les écorégions et tous les écodistricts de l'Ontario, et devrait comprendre des indicateurs et les objectifs à atteindre :*

a. *le degré auquel les buts concernant la représentation des sciences de la vie et de la terre ont été atteints;*

b. *la biodiversité (c.-à-d. les espèces indicatrices qui sont sensibles aux utilisations et les agressions auxquelles les zones protégées et/ou les principales espèces et les habitats associés sont soumis);*

c. *les fonctions de l'écosystème;*

d. *les espèces à risque;*

e. *les espèces qui dépendent des grands écosystèmes des parcs pour leurs besoins;*

f. *les facteurs d'agression de l'intégrité écologique et la diversité biologique.*

Le conseil étudie des exigences de planification plus strictes, dont possiblement un régime de planification prescriptif similaire à celui en place pour la planification de l'aménagement forestier. Une telle approche a été recommandée par certains intervenants et par d'autres personnes. Cependant, étant donné le grand nombre de zones protégées en Ontario et le fait que plusieurs d'entre elles ne sont pas sujettes à des niveaux significatifs d'utilisation ou de pression sur le développement, on a pensé qu'un régime de planification prescriptif n'était pas nécessaire. De même, le coût élevé d'un tel régime est déconcertant et tendrait à monopoliser le financement et le personnel au détriment des opérations du parc, de la recherche et de la gestion des ressources. Au lieu de cela, le conseil a recommandé que les exigences clé de planification et d'autres soient comprises dans la législation, et traitées comme matière à politiques.

6e recommandation du conseil – Interdiction et exceptions concernant l'utilisation industrielle

Le conseil appuie généralement la 6e proposition législative sous réserve des recommandations suivantes :

1. *Alors que la prospection devrait être interdite par la Loi, il devrait y avoir des dispositions pour mener des recherches géologiques non intrusives, pourvu qu'elles n'aient aucun impact sur les valeurs du parc et qu'elles soient assujetties aux politiques applicables;*

2. *Plutôt que de ne permettre le développement de l'énergie hydroélectrique que pour les communautés autochtones éloignées du réseau électrique, la Loi devrait permettre de tels développements à la fois pour les communautés autochtones et non autochtones éloignées qui n'ont pas la possibilité d'obtenir l'énergie électrique du réseau. Un tel développement ne devrait être permis que là où cela est conforme avec l'intégrité écologique, où il n'y a aucune alternative raisonnable, et où toutes les mesures d'atténuation possibles ont été adoptées.*

MRN – 6e proposition législative (Utilisation industrielle)

Interdiction des principales utilisations industrielles : L'exploitation forestière commerciale (à l'exception de la zone de loisirs et d'utilisation du parc provincial Algonquin)

- *exploration minérale et minière*
- *extraction d'agrégat et de tourbe*
- *développement de l'énergie électrique (hydroélectrique, éolienne, solaire, etc.)*

Exceptions:

- *les développements de l'énergie électrique pour l'utilisation des parcs des premières nations (par ex., une éolienne pour fournir l'énergie pour un bureau du parc; une microcentrale hydroélectrique pour desservir une communauté autochtone hors réseau où aucune alternative économique possible n'existe), les installations hydroélectriques existantes; et les engagements pris pour de nouvelles installations avant que les zones protégées ne soient établies.*
- *les voies d'accès aux ressources et les couloirs de passage des services publics. Comme c'est actuellement le cas, ces utilisations pourraient être considérées au cas par cas en conformité avec la politique et la Loi sur les évaluations environnementales.*
- *Les sablières existantes approuvées (par ex., sable/gravier) établies à des fins publiques, qui pourront continuer leur exploitation. Aucune nouvelle sablière ou carrière ne devrait être permise.*
- *L'abattage d'arbres ou le retrait de végétation pour des projets et des recherches approuvés, comme le développement d'un terrain de camping ou d'une route, la sécurité publique, une collection de semences, une collection de spécimens scientifiques, le développement de couloirs de passage des services publics ou voies d'accès aux ressources conformément au plan directeur.*

3. *Lorsqu'on propose d'étudier la possibilité d'ouvrir, dans un parc provincial ou réserve de conservation, un couloir de passage des services publics, des routes d'accès aux ressources, ou des routes vers une collectivité éloignée, la Loi devrait inclure des critères d'évaluation comprenant :*

   a. *les propositions doivent être examinées dans le cadre des conditions d'évaluation des catégories environnementales des parcs provinciaux et des réserves de conservation;*

   b. *un coût plus bas ne devrait pas être la seule ou la principale justification pour construire une route ou un couloir de passage des services publics traversant une zone protégée;*

   c. *le processus pour évaluer les options devrait prendre des dispositions pour des consultations appropriées;*

   d. *les propositions devraient être conformes avec la protection et le maintien de l'intégrité écologique;*

   e. *les implications de l'utilisation publique comme les routes ou couloirs et un besoin d'application de la législation pour limiter l'accès doivent être étudiées;*

   f. *toute approbation peut avoir des conditions et devrait exiger l'adoption de toutes les mesures d'atténuation possibles, et la fermeture et la réhabilitation lorsque la route ou le couloir n'est plus nécessaire;*

   g. *il n'y a aucune autre alternative raisonnable;*

   h. *ils ne seront pas permis dans la classe des parcs à l'état naturel, les réserves naturelles ou les parcs de conservation du milieu naturel ou dans les zones de nature sauvage, dans les réserves naturelles, les zones d'environnement naturel ou les zones historiques de n'importe quelle classe de parc.*

Commentaire

Le conseil reconnaît que plusieurs communautés, surtout dans le Nord de l'Ontario, recherchent des avantages économiques des terres, y compris des

zones protégées. Les zones protégées ne peuvent cependant pas tout faire pour tout le monde; leur but principal doit être la protection de l'intégrité écologique. L'équilibre des terres publiques permet une large gamme d'utilisations, dont l'exploitation. Il est ainsi approprié que l'utilisation industrielle des terres soit interdite dans les zones protégées, avec de très rares exceptions.

7e recommandation du conseil – Autres utilisations permises

Le conseil appuie la 7e proposition législative, dont la continuation du statu quo concernant la chasse dans les parcs provinciaux et les réserves de conservation, et recommande que la sécurité du public et l'intégrité écologique soient les principales considérations pour déterminer où la chasse peut être permise ou non.

Commentaire

Certains intervenants et d'autres personnes croient que la législation devrait interdire des activités comme la chasse, la prise d'animaux à fourrure et l'utilisation de véhicules à moteur dans les zones protégées. L'utilisation de VTT, de motoneiges et de véhicules marins personnels faisait l'objet d'une préoccupation particulière. D'autre part, les parties intéressées et les personnes qui pratiquent ces activités ont suggéré que la législation inscrive explicitement ces utilisations. Le point de vue du conseil est que certaines de ces activités peuvent être appropriées dans certaines circonstances limitées, par exemple des motoneiges sur une piste à utilisation multiple établie formellement. Par conséquent, il vaut mieux les traiter comme objets de politiques ou de règlements. Cette approche fournit de la flexibilité, mais permet en bout de ligne une interdiction ou des restrictions si nécessaire.

MRN – 7e proposition législative (Autres utilisations permises)

Continuer à étudier les utilisations non industrielles (comme la chasse, l'utilisation de véhicules à moteur, la prise commerciale d'animaux à fourrure et la pêche à l'appât) par des règlements ou des politiques plutôt que dans la législation.

Les routes et les pistes peuvent avoir un impact délétère significatif sur les zones protégées. La construction amène un impact direct en coupant des arbres et en altérant ou en fragmentant les habitats. De même, les routes et les pistes ont un impact indirect en créant des voies d'accès pour l'introduction d'espèces invasives et de déchets. L'utilisation de véhicules motorisés sur les routes, les pistes et les voies navigables contribue à la contamination de l'air, de l'eau et des

terres. Un accès non contrôlé rend difficile l'application de la loi. Le pouvoir de restreindre ou de limiter l'utilisation des zones protégées est donc essentiel si l'on veut protéger et maintenir l'intégrité écologique. Il doit y avoir une autorité réglementaire pour restreindre l'utilisation de bateaux à moteur, des véhicules marins personnels, des VTT, etc. comme celle existant actuellement en vertu de la Loi sur les parcs provinciaux.

La chasse dans les zones protégées est un sujet particulièrement sensible. Le conseil appuie l'approche actuelle qui ne permet la chasse dans les parcs provinciaux qu'exceptionnellement, tout en continuant de la permettre dans les réserves de conservation dans la plupart des cas. Pour certains intervenants et pour le public, particulièrement dans le Nord de l'Ontario, cette différence entre les parcs provinciaux et les réserves de conservation est fondamentale. Elle devrait être reconnue dans la législation. Le conseil a remarqué que le grand public s'attend à ce que les zones protégées ne soient pas ouvertes à la chasse, alors que les terres publiques le sont généralement. La sécurité du public ainsi que l'intégrité écologique devraient donc être les principales considérations lorsque l'on détermine où la chasse pourra ou non être permise dans chaque zone.

8e recommandation du conseil – Administration et application de la loi

Le conseil appuie généralement la 8e proposition législative et fait les recommandations suivantes :

1. *Alors que les limites des zones protégées devraient être généralement établies et modifiées par la réglementation, tout changement de ces limites entraînant la réduction de la superficie nette d'un parc provincial ou d'une réserve de conservation de plus de 100 hectares ou 2 % de sa superficie totale, la plus petite des deux réductions, devrait nécessiter un amendement législatif et des échanges de terrains devraient être permis à la condition qu'il y ait un gain de superficie nette de la zone protégée et aucune perte d'intégrité écologique;*

2. *La Loi devrait prendre des dispositions pour que le ministre conclue des ententes à long terme avec des propriétaires fonciers consentants pour que les terres privées, municipales ou protégées soient réglementées comme des parc provinciaux ou des réserves de conservation, avec une disposition sur l'allègement de la taxe foncière pour les terres réglementées;*

3. *Un bail, des droits d'aliénation des terres et des frais de service devraient être établis sous l'autorité de la Loi et devraient refléter les valeurs réelles du*

marché;

4. La Loi ne devrait pas habiliter le ministre à émettre des permis à des fins privées;

5. Comme c'est actuellement le cas pour les parcs provinciaux, la Loi devrait spécifier que les emprises municipales réservées dans les parcs provinciaux et les réserves de conservation seront fermées ou deviendront des zones réglementées;

6. La Loi devrait fournir des pouvoirs de contrainte efficaces pour les parcs provinciaux et les réserves de conservation et établir des amendes qui fourniront un haut degré de dissuasion quant aux activités qui pourraient menacer l'intégrité écologique;

7. La Loi devrait fournir, avec le Compte à but spécial de Parcs Ontario, des pouvoirs particulieurs pour l'administration, l'approvisionnement et la gestion des ressources humaines conformes à une opération semblable à celle d'une entreprise dans des lieux éloignés dans l'Ontario. Ce qui devrait y être inclus : une disposition exemptant Parcs Ontario de payer les ventes provinciales pour recouvrement d'impôt (étant donné que la plupart de l'argent dépensé dans l'exploitation du parc vient des frais, dont les ventes provinciales pour recouvrement d'impôt ne sont pas payées); et des dispositions pour que toutes les recettes collectées par la Province dans les parcs provinciaux seront créditées au Compte à but spécial de Parcs Ontario;

MRN – 8e proposition législative (Administration et exécution)

Mettre à jour les dispositions administratives et les exécutions en :

- *conservant les pouvoirs actuels pour que les recettes des parcs soient déposés dans un compte à but spécial de Parcs Ontario pour les dépenses du parc provincial.*
- *étudier de nouveaux pouvoirs pour faciliter et encourager les cadeaux, les dons et les legs qui soutiennent des buts spécifiques, comme des programmes pour aider la recherche, la surveillance, l'éducation et d'autres buts connexes dans les zones protégées.*
- *inclure une gamme de dispositions sur l'administration des terres pour aider à l'établissement des zones protégées, une gestion efficace des terres, et l'administration de tenure, dont : établir ou modifier les limites des zones protégées avec les règlements, accorder et administrer les baux, les droits de passage, les permis d'utilisation des terres et les permis de travail, établir et demander les frais pour des tenures de plusieurs types, établir des règlements pour les baux, droits de passage, etc.*
- *fournir l'autorité pour que le ministre des Richesses naturelles entreprenne ou conclue des ententes pour appuyer : l'intendance, le marketing et la promotion, l'éducation, la recherche et d'autres objectifs des zones protégées*
- *fournir un cadre d'exécution à jour conforme à la Loi sur les infractions provinciales et à la priorité mise sur la protection des valeurs naturelles : les pouvoirs du ministre des Richesses naturelles de faire des règlements avec l'approbation du Cabinet, des amendes et des sanctions actualisées (les limites supérieures seront établies dans la législation) et des pouvoirs de contrainte appropriés pour les agents.*

8. La Loi devrait permettre au ministre d'établir les frais pour les réserves de conservation comme c'est actuellement le cas dans quelques exemples (droits de camping pour non-résidents, etc.).

Commentaire

Le conseil croit que de forts pouvoirs de contrainte sont nécessaires pour gérer efficacement les parcs provinciaux et les réserves de conservation afin de maintenir l'intégrité écologique. Il y a actuellement des problèmes à cet égard, surtout en ce qui concerne les réserves de conservation, qui sont maintenant gérées en vertu de la Loi sur les terres publiques.

Un problème particulier aux réserves de conservation est que, dans les municipalités organisées, les emprises réservées ne sont pas fermées, ce qui crée des bandes de terre non réglementées où le MRN ne peut contrôler efficacement l'accès ou l'utilisation. Cela n'est pas conforme à la protection à long terme de l'intégrité écologique.

Ceux qui font appliquer la loi dans les zones protégées ont besoin d'outils appropriés. Ceux-ci comprennent le pouvoir d'arrestation, de perquisition et de saisie, le principe voulant qu'un détenteur de permis soit responsable de la conduite de tous les membres de son groupe, et l'idée que c'est la responsabilité du public de vérifier s'il est ou non dans les limites d'une zone protégée.

Certains intervenants et d'autres personnes aimeraient voir une disposition législative qui permettrait de réduire la taille des zones protégées uniquement par un amendement législatif, comme c'est le cas pour les parcs nationaux. Cela apporte un haut niveau de durabilité aux zones protégées. Cependant, étant donné le grand nombre de zones protégées en Ontario (plus de 600), cela ne serait pas pratique. Il doit y avoir un processus moins ardu en place pour « administrer » les amendements qui sont nécessaires de temps en temps. Par conséquent, le conseil a recommandé une disposition qui permettrait au Cabinet d'établir des limites (comme c'est actuellement le cas) et de supprimer des parcelles de terres relativement petites, mais qui nécessiteraient un amendement législatif pour rescinder entièrement une zone protégée ou supprimer une partie significative.

Il y a actuellement certaines utilisations privées des terres dans les parcs provinciaux et les réserves de conservation. Le conseil voit cela comme une forme « d'utilisation non conforme ». Les zones protégées devraient être réservées à l'utilisation publique et non pas faire l'objet d'exploitation privée. Alors que la nécessité d'honorer la tenure existante est reconnue, une nouvelle tenure privée ne devrait pas être permise, pas plus qu'une tenure existante ne devrait être étendue au-delà de ses termes actuels. Une nouvelle tenure commerciale, par exemple pour les gîtes et les camps éloignés, peut soutenir l'utilisation publique des zones protégées et peut être appropriée dans certains cas, sous réserve d'un plan directeur approuvé. La question des terres privées dans les limites des zones protégées a également été discutée. Généralement, ces propriétés ne sont pas réglementées comme faisant partie d'une zone protégée. Le conseil croit que lorsque c'est possible, ces propriétés devraient

être achetées à leur propriétaire d'un commun accord entre le vendeur et l'acheteur et réglementées comme des zones protégées.

Actuellement, on n'exige généralement pas de frais dans les réserves de conservation. En vertu des propositions législatives, un Compte à but spécial ne serait pas établi pour les réserves de conservation. Cependant, certaines formes de frais d'utilisation pourraient être nécessaires à un moment donné dans des initiatives plus importantes du gouvernement pour évaluer les ressources de façon appropriée. Le conseil comprend que des droits de camping sont demandés dans certains cas pour les non résidents sur les terres publiques et pour l'utilisation de certaines routes ou point d'accès. Ainsi, le conseil croit que les frais devraient être demandés pour les réserves de conservation, mais ne recommande pas d'établir un Compte à but spécial pour réserves de conservation.

Le conseil croit que l'engagement envers l'intégrité écologique nécessitera plus de dépenses pour les programmes des parcs et des zones protégées. En conséquence, il est approprié que toutes les recettes provinciales recueillies dans les parcs provinciaux soient déposées dans le Compte à but spécial de Parcs. Ces recettes pourraient comprendre, par exemple, les taxes de vente provinciales pour recouvrement d'impôt recueillies dans les parcs provinciaux.

9e recommandation du conseil - Parc provincial Algonquin

Le ministre devrait demander une révision indépendante du parc provincial Algonquin comprenant le rôle du parc dans le réseau des zones protégées, la gestion et les buts du parc, ainsi que le cadre législatif et de gouvernance du parc. Le conseil recommande, à la lumière des pressions exercées actuellement sur le parc, que cette révision soit entamée dans l'année.

Commentaire

Le parc Algonquin est l'une des plus importantes zones protégées de l'Ontario et assurément la plus connue. En fait, pour beaucoup d'Ontariens et de visiteurs, le parc Algonquin est « le » parc provincial. Avec l'augmentation de la population du Centre et du Sud de l'Ontario, le parc Algonquin deviendra encore plus important, et les pressions qu'il subit s'intensifieront. Le parc est unique de plusieurs façons, notamment la présence d'une exploitation forestière gérée par une société d'État en vertu de la Loi sur l'Agence de foresterie du parc Algonquin, l'existence de baux privés pour des bungalows et des baux commerciaux pour des gîtes et des centres de vacances pour adolescents, et le grand nombre d'activités récréatives qu'il offre. Le parc est également assujetti à une revendication territoriale autochtone.

Par des présentations au conseil et un processus formel de consultation au MRN, certains organismes et individus ont demandé la fin de l'exploitation forestière au parc Algonquin alors que les intérêts locaux, l'industrie et certaines personnes veulent continuer cette exploitation. Le conseil ne croit pas que la révision de la législation soit le contexte qui convient pour aborder les problèmes complexes associés au parc Algonquin. Plusieurs valeurs importantes aux niveaux environnemental, économique, et social doivent être soigneusement étudiées. Une révision devrait prendre en compte comment le parc est géré, son rôle dans l'économie régionale, comment les valeurs du parc sont protégées, et le cadre législatif et de gouvernance du parc. En entreprenant une telle révision, l'Ontario devra être conscient des intérêts autochtones envers les parcs, en particulier concernant la revendication territoriale actuelle.

10e recommandation du conseil – Préoccupations des communautés autochtones

Le conseil recommande que la Loi respecte les intérêts des autochtones dans les zones protégées, et que le MRN recherche activement des occasions d'aborder les préoccupations de la communauté autochtone à propos de l'identification et de la gestion des zones protégées au moyen de politiques et de programmes.

Commentaire

Même si le conseil n'a reçu que peu de commentaires de la part des communautés autochtones, il peut maintenant comprendre certains de leurs problèmes et de leurs préoccupations. En raison des complexités et des incertitudes juridiques associées à l'interprétation des droits ancestraux ou issus de traités, et à la revendication territoriale, il pourrait être plus pratique de traiter les préoccupations de la communauté autochtone au moyen de politiques et de programmes, plutôt que par des dispositions législatives spécifiques. Le conseil croit cependant qu'il serait possible de reconnaître dans la législation les intérêts autochtones dans les zones protégées. De plus, le conseil reconnaît que la consultation avec les communautés autochtones sur l'aménagement des zones protégées devrait satisfaire à toutes les exigences juridiques (voir la recommandation numéro du conseil).

ANNEXE 1 – ORGANISMES ET PERSONNES QUI ONT FAIT UNE PRÉSENTATION AU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE PARCS ONTARIO

- Ontario Fur Managers Association (Howard Noseworthy, directeur administratif; et Stewart Frerotte, directeur)
- Algonquin Forestry Authority (Carl Corbett, directeur général)
- Ontario Forest Industry Association (Jamie Lim, présidente et directrice générale; Mark Holmes, directeur, affaires publiques; et Scott Jackson, directeur, politique forestière)
- Ontario Waterpower Association (Paul Norris)
- Ontario Federation of Anglers and Hunters (Terry Quinney, directeur provincial, pêche et faune; et Robert Pineo, spécialiste/biologiste de la foresterie et de la vie sauvage)
- Ontario Lumber Manufacturers' Association (Dave Milton)
- Professeur Paul Eagles, professeur, Université de Waterloo
- Wildlands League (Janet Summer, directrice administrative; Evan Ferrari, Director, parcs et zones protégées; Albert Koehl, avocat de projet, Fonds de défense juridique du Sierra)
- Earthroots (Melissa Tkachyk)
- Peaceful Parks Coalition (Anna-Marie Valastro)
- Groupe de travail sur les zones protégées (Julie Boan, Jill Entwistle, Ron LeeKam et les représentants des Premières nations Pikangikum, Eabametoong et Mishkeegogamang)
- Northwestern Ontario Municipal Association (Maire Dennis Brown et Ken Tanawa)
- Ontario Bait Association (Ken Bernier)
- Ontario Nature (Gregor Beck)
- Première nation Whitewater (Arleen Slipperjack)
- Première nation Pikangikum (Alex Peters et Andrew Chapeskie)
- Paddling Ontario Alliance (Todd Lucier)
- Northern Ontario Tourism Outfitters (Doug Reynolds et Al Harrington)
- Northern Ontario Association of Chambers of Commerce (Bob Hancherow)

ANNEXE 2 – LISTE DES MEMBRES DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE PARCS ONTARIO

Ron Vrancart, Toronto (président)

Ric Symmes, Orillia (vice-président)

Lynn Arnold-Cox, Pickle Lake

Sylvia Barnard, Sudbury

Lorraine Brown, Leith

Bill Calvert, Huntsville

Tannis Drysdale, Fort Frances

David Earthy, Toronto

Jennifer East, Killarney

Dave Edgar, Sault Ste. Marie

Stewart Elgie, Ottawa

Gerald Killan, London